

Skolchefen – en kort historik¹

Elisabet Nihlfors, professor vid Uppsala universitet

Ett sätt att beskriva skolchefens historia är att ta utgångspunkt i den Skollag som trädde i kraft 1958 (SFS 1956:614 Skolstyrelselag). Där stadgades att varje kommun, då ca 1000 skulle ha en skolstyrelse och en skolchef/skoldirektör. När skolchefen tillträdde 1958 fanns ett flertal olika skolformer med sina egna styrelser och utan någon större samordning. Ett huvudsyfte med denna reglering var att skapa en samlad ledning för att kunna genomföra enhetsskolan. De som 1958 tillsattes som skolchefer hade erfarenhet som lärare, skolledare och/eller inspektör.

Skolchefen var pedagogiskt och organisatoriskt ansvarig för verksamheten. I kommuner med lägst 20 000 invånare tillsattes en skoldirektör utan undervisningsskyldighet och utan ansvar för någon enskild skolenhet (knappt 50 kommuner). Förste rektor kallades de i något mindre kommuner och de hade även direkt ledning av en eller flera skolenheter (ca 200 kommuner). I små kommuner fanns en rektor tillika skolchef (ca 800 kommuner).

I propositionen om denna skolstyrelselag finns en förklaring varför skolchefen enligt ovan skulle utses av Kungl. Maj:t, men efter skolstyrelsens intentioner:

Jag bedömer det emellertid som lämpligast, att skoldirektören under en övergångstid förordnas av Kungl. Maj:t. Detta ställningstagande anser jag motiverat med hänsyn till dessa tjänsters stora betydelse, vilket gör det högeligen önskvärt, att de i nuvarande brytningsskede på skolans område i möjligaste mån kan tillsättas oberoende av eventuella lokala skolpolitiska motsättningar och tillfälliga gruppintressen. Denna uppfattning från min sida rubbar givetvis inte det principiellt riktiga i skolstyrelseutredningens inställning, att skolstyrelsens sakliga grundade ställningstagande regelmässigt bör bli avgörande vid tillsättningen (Detta citat ur propositionen återges i SOU 180:5 *Förenklad Skoladministration*. Stockholm: Utbildningsdepartementet, 1980, sid 167).

Som framgår av citatet ovan hade beslutet om ny skolstyrelselag föregåtts av flera års utredande. Behörig till ordinarie tjänst som skoldirektör eller biträdande skoldirektör var den som innehade eller hade innehaft en ordinarie lärartjänst även om undantag kunde medges av Kungl. Maj:t. Skolledarutredningen *Mellanskolans ledning* (SOU 1969:47) anser att skolchefen i praktiken var en kommunal chefstjänsteman med kommunens hela skolväsende som arbetsområde. Utredningen konstaterar:

¹ Denna PM bygger på Elisabet Nihlfors avhandling: Skolchefen i skolans styrning och ledning. Uppsala 2003. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:163410/FULLTEXT01.pdf>

Skolstyrelsens chefstjänsteman måste därför som grund ha en gedigen kunskap både på djupet och på bredden om skola och utbildning, om han på avsett vis skall kunna fylla sin funktion. Vidare bör han, för att anses behörig till skoldirektörstjänst, vara organisatoriskt erfaren och skicklig (SOU 1969:47 *Mellanskolans ledning*. Stockholm: Utbildningsdepartementet).

I Skollagen 1962 (SFS 1962:319) finns ett särskilt kapitel som rör skolstyrelsen och skolchef. Styrelsen skulle främja pedagogiska försök och lärarnas fortbildning samt verka för samarbete mellan hem och skola. Skolchefen skulle närvara vid styrelsens sammanträden, ha rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten och skolchefen hade även rätt att anteckna sin särskilda mening till protokollet. Enligt denna skollag hade skolchefen som åligganden att:

- Biträda skolstyrelsen i dess verksamhet och närmast under styrelsen vara ledare av skolväsendet i kommunen
- I vissa fall fatta beslut enligt styrelsens vägnar
- Arbeta med ärenden och uppgifter som framgår av särskild författning eller skolstyrelsens beslut.

Utöver detta fanns en normalinstruktion i skolstadgan (kan biläggas detta kapitel) och en lokal instruktion kunde därutöver upprättas. Den skulle i så fall antas av Länskolnämnden, en statlig myndighet på regional/länsnivå. Under 1960 talet regleras skolchefen på följande sätt:

- Bestämmelser om att tjänsten skulle finnas
- Tjänstens omfattning beräknades efter ett poängsystem
- Regler om vem som var behörig att tillsättas på tjänsten
- Angivande av tillsättningsmyndighet; Kungl. Maj:t.
- Åligganden gavs direkt till skolchefen via skolstadgan.

Länskolnämndens länskolinspektör och skolchef var två statliga ”tjänster” som regionalt och lokalt skulle medverka till att statens skolpolitiska beslut kunde genomföras i praktiken.

Flera utredningar arbetade under de kommande decennierna för att söka rimliga arbetsförhållanden för bland annat skolchefer då svårigheter fanns att kombinera rektors – och skolchefstjänster. Alla kommuner och skolchefer hade inte heller kvalificerad personal, det var oftast endast förbehållet de större kommunerna. Den så kallade SSK utredningen kommenterar detta i ett av sina delbetänkanden att *Skolchefen har ansvar för att de ärenden i vilka skolstyrelsen beslutar bereds tillfredsställande på tjänstemannaplanet*. (SOU 1974:36: *Skolan, staten och kommunerna*. Stockholm: Utbildningsdepartementet).

Ett par år senare föreslår SSK utredningens i sitt slutbetänkande (SOU 1978:65) att regleringen av skolchefen skulle tas bort då det borde räcka med en föreskrift om att det i

varje kommun skulle finnas en skolchef med uppgift att under skolstyrelsen vara ledare för kommunens skolväsende. Utredningen underströk nödvändigheten av det på nivå i kommunen fanns en ingående kännedom om förhållandena ute i skolorna eftersom skolstyrelsen skulle fördela tillgängliga resurser mellan olika enheter. Skolstyrelsen behövde även information för att kunna leda utvecklingen av kommunens skolväsende, initiera försöksverksamhet och planera fortbildning av skolans personal. Inom den centrala skollidningen behövdes därför, enligt utredningen kvalificerad personal som kunde avsätta tillräcklig tid för utvärderingsverksamhet. Genomgående i utredningarna finns den underliggande frågeställningen hur statens beslut ska kunna genomföras utan att komma i konflikt med det kommunala ansvaret.

Kommunsammanslagningar & organisation

Antalet kommuner har förändrats över tid. 1950 fanns ca 2 500 städer, köpingar och landskommuner och fem år senare var antalet drygt 1 000. Nästa stora förändring skedde under 1962-1974.²

År	Städer	Köpingar	Landskommuner	Totalt
1958	133	95	808	1 036
1965	133	95	767	995
1969	132	92	624	848
1971	464			464
1974	278			278
1980	279			279
1984	284			284

I mitten av 1980- talet redovisade Stat och kommun beredningen (DsC 1984:2) från Civildepartementet hur förvaltningsorganisationen som regel såg ut. Skolan hade sin specialreglering med skolstyrelse och skolchef medan övriga områden beskrivs på följande sätt:

- Kommuner med färre än 10 000 invånare hade ofta en sammanhållen förvaltning. Samtliga enheter var underställda en gemensam kanslichef som var ansvarig direkt inför kommunstyrelsen. Förvaltningschefen i dessa kommuner, var chef för kommunkontoret och hade ett odelat ansvar för planering, samordning och kontroll.

² <http://www.svekom.se/stat/statistik/antkom.htm>

- Små och medelstora kommuner, 10 000 – 50 000 invånare, hade fristående förvaltningar/kontor vilka bands samman av nämnd/styrelse, Normalt fanns ingen överordnad chefstjänsteman utan de olika förvaltningscheferna ansvarade direkt till respektive nämnd/styrelse.
- De största kommunerna på 50 000 invånare och därutöver hade antingen samordnad eller uppdelad central förvaltning. Varje förvaltning hade sin förvaltningschef som ansvarade direkt under sin nämnd. Dessa nämnder/styrelse hade ofta långtgående drifts- och verkställighetsansvar.

Skolchefen avregleras

Det var framför allt behovet av att avreglera själva tillsättningsförfarandet av skolchefer som lyftes fram som argument för avreglering. 1981 flyttades tjänstetillsättningen från Kungl. Maj:t till skolstyrelsen. Ett par år senare, 1985 tas åliggandena liksom statsbidragen bort och slutligen 1991, även regleringen i skollagen om att det skulle finnas en skolchef.

Några argument i olika utredningar som föregick besluten ska redovisas här om varför avregleringen skedde drygt 20 år efter att skolchefen tillträdde 1958. Det var tänkt att Kungl. Maj:t skulle sköta tillsättning under en övergångstid, det framgår redan i beslutet men det dröjde många år innan detta ändrades.

Det konstaterades att skolstyrelsens förslag till tillsättningsbeslut blev den centrala myndighetens beslut vilket visade att kommunen hade ett starkt, om inte avgörande inflytande i tillsättningsärendena. Därför ansågs att skolstyrelsen skulle anförtros att tillsätta samtliga skolledartjänster från skoldirektör och nedåt. (SOU 1969:47 s. 140). Ett annat motiv var att förankra känslan av ansvar för skolan hos kommunernas invånare och framhäva skolan som en för kommunen central och viktig angelägenhet (SOU 1973:48; SOU 1978:65).

Diskussionen pågår under långt tid och sen tillslut kommer förslaget i regeringens proposition 1980/81:107 om att skolstyrelsen skulle anförtros ansvaret att till sätta skolchef. (Ibid s 47). Dock kvarstår reglering om att det ska finnas en skolchef. Någon förändring av tillsättning av rektorer och studierektorer sker dock inte eftersom ansvarig minister anser att dessa är nyckelpersoner i skolväsendet, något som riksdagen ställer sig bakom.

En annan argumentering kring anställningsfrågor var att det inte fanns anledning att göra skillnad på skolan och övriga kommunala förvaltningar i fråga om reglering av tjänster. Att det skulle finnas en skolchef var givet men däremot behövde inte staten stå för finansiering av tjänsten. Statsbidragen upphör alltså 1985. Skolchefen är nu en kommunal chefstjänsteman även om tjänsten markeras i skollagen.

Decentralisering

Decentralisering är ett tema som återkommer i diskussionen om hur bland annat skolchefstjänsten ska regleras. Betydelsen av att beslut ska fattas så nära de berörda som möjligt är ett argument också för att skapa större delaktighet och ansvar. De fackliga organisationerna uttrycker sin motvilja mot ökat kommunalt inflytande då de befarade ett godtycke från kommunernas sida i samband med tillsättningsfrågor men även när det gäller resursfrågor.

Utrymmet för lokalt inflytande kan anses öka under denna period samtidigt som det ekonomiska regelsystemet begränsade detsamma. Länskolnämnden utövade inte enbart tillsynen över kommunernas skolor utan påverkade även dess uppbyggnad och utformning genom skolbyggnadsfrågor och resursfördelning. Politikerna uttryckte att de såg det svårt att påverka verksamheten då regelverket var strikt. Ett regelverk som skolchefen behärskades och som även kunde ta stöd av länskolnämnden i vissa ställningstaganden.

Lag och förordning

Under perioden 1956 – 1990 förändras skollagen tre gånger. Efter 1956 års skolstyrelselag kommer Skollagen 1962 som med vissa förändringar över tid kvarstår fram till 1985 då en ny lag införs. Nästa förändring genomförs sedan 2011.

Läroplaner under perioden antogs för grundskolan 1962, 1969 och 1980. Gymnasieskolans läroplan fastställdes 1970. Förändringarna härefter dröjde till 1994 respektive 1997 samt Förskola 1998 och därefter revideringar 2011.

Statsbidragen var detaljerade och styrde verksamheten ända in i klassrummets. Skolbyggnader reglerades också av staten; ytnormer, ritningar och statsbidrag. Behovet av en mer flexibel resursanvändning diskuterades och utreddes och prövades.

Utvärdering och kontroll sköttes till största delen av länskolnämnden. I slutet av 1980 talet ökade inspektion och kontroll. Skolöverstyrelsens hade huvudansvaret och diskussionen gällde huruvida deras redovisningar gav tillräcklig information på olika nivåer för de kommunala besluten.

Successiv avreglering

Avregleringen av skolchefen pågick under cirka tio år. Kravet på likvärdig utbildning ansågs förutsätta en viss gemensam styrning och ledning samtidigt som decentraliseringssträvanden av olika skäl växer sig starkare inom flera områden. De fackliga organisationernas uttrycker sin misstänksamhet mot kommunernas förmåga att ansvara för skolan.

Balansen mellan stat och kommun liksom mellan politiker och de professionella ändras under åren. De fackliga organisationerna fick, inte minst med Medbestämmandelagens införande

1974 större möjligheter att påverka beslut på olika nivåer. Även om ett ökat ansvar gavs till lokala politiker och till de professionella var den statliga styrningen fortfarande stark. Kommunernas ökade möjligheter sammanföll med krympande resurser vilket gav grund för ett missnöje framför allt bland lärare, rektorer och kommunala politiker.